

CETA vor dem Bundesverfassungsgericht: Neues zur Integrationsverantwortung?

Matthias Klatt

2020-10-16T12:10:49

Ein Bericht zur mündlichen Verhandlung von [Robert Pracht](#)



CETA vor dem Bundesverfassungsgericht: Man könnte erwarten, dass in der mündlichen Verhandlung am 13. Oktober 2020 – im Anschluss an die mittels einstweiliger Anordnung ergangenen Urteile auf den Tag genau vier Jahre zuvor – der Inhalt des kanadisch-europäischen Handelsabkommens intensiv auf das Vorliegen eines ultra-vires-Akts respektive einer Verfassungsidentitätsverletzung hin untersucht worden wäre. Doch in Karlsruhe standen am Dienstag andere spannende verfassungsrechtliche Fragen im Raum: die Zulässigkeit eines Insichprozesses im Organstreitverfahren sowie die genauen Anforderungen an die Integrationsverantwortung des Deutschen Bundestages.

Äußere Umstände: Verhandlung unter Corona-Bedingungen

Vieles war neu und etwas ungewohnt auf dem Schlossplatz in Karlsruhe bei der mündlichen Verhandlung zum CETA-Freihandelsabkommen am vergangenen Dienstag. Es handelte sich um die erste mündliche Verhandlung, die das Bundesverfassungsgericht in Zeiten der Pandemie durchführte, was auch die äußeren Abläufe beeinflusste: Die Richterinnen und Richter betraten den Plenarsaal mit Mund-Nasen-Bedeckungen (während der Verhandlung waren zwischen ihnen Plexiglasscheiben aufgebaut); im Saal versammelten sich die Prozessbeteiligten über dessen ganze Breite unter Wahrung des Mindestabstandes; nur neun Personen anstelle der sonst dutzenden repräsentierten die Öffentlichkeit und alle 90 Minuten kam es zu einer Verhandlungsunterbrechung, um mithilfe der Klimaanlage für frischen Sauerstoff zu sorgen. Der souveränen Verhandlungsleitung der neuen Senatsvorsitzenden und Vizepräsidentin Doris König war es zu verdanken, dass nur

die äußere Form etwas unüblich war, sich inhaltlich aber die mündliche Verhandlung wie auch sonst auf hohem juristischen Niveau bewegte.

Streitgegenstand und offene verfassungsrechtliche Fragen

In der Sache (Az. 2 BvE 4/16) ging es mittelbar um das CETA-Freihandelsabkommen zwischen der Europäischen Union und Kanada. Allerdings wurde nur über einen Teilbereich der staats- und europarechtlichen Auseinandersetzung und keinesfalls eingehend über den materiellen Inhalt des Abkommens diskutiert, der von zigtausenden Beschwerdeführern und auch von der Antragstellerin in einem zweiten Organstreit als ultra-vires und verfassungsidentitätsverletzende Handlung angegriffen wurde. Konkret war in dem am Dienstag verhandelten Organstreit allein fraglich (worauf das Bundesverfassungsgericht in einer [gesonderten Pressemitteilung](#) im Vorfeld der Verhandlung auch noch einmal hinwies), ob der Deutsche Bundestag durch seine [Stellungnahme vom 22.09.2016](#) (BT-Drs. 18/9663) bezüglich der vorläufigen Anwendung des in die Unionszuständigkeit fallenden Teils von CETA (vgl. Art. 218 Abs. 5 AEUV) seiner Integrationsverantwortung gerecht wurde.

Dies verneinte die Antragstellerin (Fraktion Die LINKE) und griff diese Stellungnahme als aktives Tun, in welchem zugleich ein „doppeltes Unterlassen“ liegen sollte, im Organstreitverfahren an. Notwendig für die vorläufige Anwendung internationaler Verträge sei ein Mandatsgesetz; eine bloße Stellungnahme genüge nicht für eine aktive und intensive Wahrnehmung der Integrationsverantwortung. Außerdem hätte der Deutsche Bundestag CETA durch eine Begleitgesetzgebung mit dem Ziel der Minimierung der Demokratiedefizite flankieren müssen.

In seinem einführenden Sachbericht führte der Berichterstatter Peter Michael Huber die zahlreichen Stellen parlamentarischer Auseinandersetzung mit CETA an und markierte die aus seiner Sicht besonders erörterungswürdigen Probleme, die das Verfahren aufwerfe: Zum einen solle noch einmal über die Zulässigkeit eines Insichprozesses im Organstreitverfahren nachgedacht und zum anderen müsse herausgearbeitet werden, was die Antragstellerin genau begehrt und auf welche Weise der Deutsche Bundestag seine Integrationsverantwortung wahrnehmen kann respektive wahrzunehmen hat.

Zulässigkeit eines Insichprozesses

Unklar war zu Beginn der Verhandlung, ob das Bundesverfassungsgericht sich noch einmal kritisch selbst dahingehend prüfen wollte, ob die prinzipielle, in der [Lissabon-Entscheidung begründete](#) Zulässigkeit eines Insichprozesses richtig war. Dieser beschreibt eine Situation, in der eine Fraktion Rechte des Bundestages gegen diesen selbst geltend macht. Der weitere Verhandlungsverlauf zeigte, dass die Richterinnen und Richter indes wohl nur hinsichtlich des konkreten Verfahrens und nicht allgemein an der Zulässigkeit des Insichprozesses Zweifel hegten. Die neue Richterin Astrid Wallrabenstein wollte wissen, ob die Opposition bei der Rüge einer Pflichtverletzung des Deutschen Bundestages gegen sich selbst jedes Handeln des Bundestages angreifen könne oder dies nur in spezifischen

Konstellationen gelte. Auch Christine Langenfeld sprang dem bei und fragte die Antragstellerin kritisch, ob es sich hier in Wahrheit nicht lediglich um die Fortsetzung einer politischen Auseinandersetzung im Gewande des Organstreits handeln würde. Diese Frage geht vermutlich auch darauf zurück, dass die Fraktionsvorsitzende der Antragstellerin in ihrer einführenden Stellungnahme davon sprach, dass der Antrag „Teil des weltweiten Widerstandes gegen eine solche Art von Freihandelsabkommen“ sei.

In der Tat muss sich der Zweite Senat bei der Entscheidungsfindung fragen, ob in diesem Fall die Zulässigkeit des Organstreitverfahrens bejaht werden kann. Schon die grundsätzliche Zulässigkeit des Insichprozesses ist umstritten; hierfür spricht aber grundsätzlich überzeugend der effektive Minderheitenschutz, der verlangt, dass die Rechte des Bundestages gegen die typischerweise die Bundesregierung tragende Parlamentsmehrheit auch von einer Minderheitsfraktion geltend gemacht werden können. Auf der anderen Seite darf es aber auch nicht zu einer allgemeinen Rechtmäßigkeitskontrolle des Handelns des Bundestages im Organstreitverfahren kommen: So wies die Antragsgegnerin zutreffend darauf hin, dass der kontradiktorische Organstreit nicht zu einem objektiven Verfassungskontrollverfahren anlässlich einer möglichen abstrakten ultra-vires-Konstellation verkommen dürfe. Schließlich meinte auch die Senatsvorsitzende, dass die Argumentation der Antragstellerin auf dem Vorliegen einer ultra-vires-respektive verfassungsidentitätsverletzenden Handlung beruhe, der Deutsche Bundestag in seiner Mehrheit hingegen davon ausging, dass der Vertrag vom Grundgesetz gedeckt sei – könne es Aufgabe des Organstreitverfahrens sein, die Mehrheit zu einer Rechtskontrolle zu veranlassen? Eine Frage, die wohl zu verneinen ist.

Anforderungen an die Integrationsverantwortung des Deutschen Bundestages

Auch um den zweiten – mit dem ersten Komplex freilich verbundenen – Problemkreis, was vom Deutschen Bundestag für die Wahrnehmung seiner Integrationsverantwortung genau verlangt werden kann, wurde intensiv gerungen. Abgeordnete legten dar, wie ausführlich sich der Deutsche Bundestag mit CETA und allgemein mit seiner Integrationsverantwortung auseinandergesetzt hatte und wünschten sich, auch einmal ein „Lob“ aus Karlsruhe zu erhalten. Erörtert wurde, was genau in dem von der Antragstellerin begehrten Mandatsgesetz hätte stehen sollen und wie es sich vom noch folgenden Ratifikationsgesetz unterscheide.

Außerdem wurde kontrovers diskutiert, welche Anforderungen an den Deutschen Bundestag gestellt werden sollen – insbesondere die Antragsgegnerin wandte sich dagegen, dass es zu einer „Verjustizlichung“ politischer Entscheidungsvorgänge und damit der Erwartungen an die Erste Gewalt käme, sodass die justizähnliche Mitwirkung als Komparativ und die urteilsähnliche Mitwirkung als Superlativ der Integrationsverantwortung einzuordnen wäre, wenn man vom Bundestag eine Rechtsprüfung forderte. Von der Richterbank kam ebenfalls der Hinweis, dass der Deutsche Bundestag doch kein „Vorprüfungsausschuss“ des Bundesverfassungsgerichts sein könne. Dies konzidierte auch die

Antragstellerin und führte aus, dass vom Deutschen Bundestag keine ähnlich umfassende Auseinandersetzung mit ultra-vires-Problematiken wie vom Bundesverfassungsgericht erwartet werden könnte, sich dieser aber zumindest mit einer gewissen Anzahl der Problemfelder in seiner Stellungnahme (oder besser dem begehrten Gesetz) hätte beschäftigen müssen – was sofort die kritische Nachfrage des Gerichts provozierte, ob es zu keiner Klage gekommen wäre, wenn sich der Deutsche Bundestag mit einigen der zahlreichen inhaltlichen Kritikpunkte auseinandergesetzt hätte.

Insgesamt ist es nicht überzeugend, für die vorläufige Anwendung von Freihandelsabkommen vom Deutschen Bundestag ein Gesetz zu fordern. Die Vizepräsidentin fragte in diesem Zusammenhang auch treffend nach, was ein solches Gesetz bewirken könne; ob es also ultra-vires oder identitätsverletzende Verhaltensweisen heilen könnte und rang der Antragstellerin dabei das Zugeständnis ab, dass sich das begehrte Mandatsgesetz vom Ratifikationsgesetz nicht unterscheiden würde.

Abgesehen von dem erheblichen Eingriff in die legislative Gewalt, wenn das Bundesverfassungsgericht dem Deutschen Bundestag den Erlass eines Gesetzes aufoktroieren würde, muss zum einen festgehalten werden, dass durch die Zustimmung zu Art. 218 Abs. 5 AEUV betreffend die vorläufige Anwendung von Verträgen bereits ein „Mandatsgesetz“ vorliegt. Zum anderen ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt, dass der Deutsche Bundestag bei der Wahrnehmung seiner Integrationsverantwortung über einen Einschätzungsspielraum verfügt – eine Pflichtverletzung durch Unterlassen sollte nur dann möglich sein, wenn sie dem Untermaßverbot nicht genügt.

Dies ist aber bei der substantiellen [Stellungnahme des Bundestages vom 22.09.2016](#) (BT-Drs. 18/9663) nicht der Fall. Der Antrag im Organstreitverfahren dürfte nach alledem erfolglos bleiben – damit ist die Entscheidung über die anhängigen Verfassungsbeschwerden und das weitere Organstreitverfahren, in denen materiell ultra-vires-Akte und verfassungsiditätsverletzende Handlungen im CETA-Abkommen gerügt werden, aber noch nicht vorgezeichnet. Neues zur Integrationsverantwortung des Deutschen Bundestages ist daher wohl nur dahingehend zu erwarten, dass die Anforderungen an ebendiese durch das Bundesverfassungsgericht nicht verschärft werden, sondern dem Parlament eine gewisse Flexibilität erhalten bleibt.

Zitiervorschlag: Pracht, Robert, CETA vor dem Bundesverfassungsgericht: Neues zur Integrationsverantwortung?, JuWissBlog Nr. 119/2020 v. 16.10.2020, <https://www.juwiss.de/119-2020/>



Dieses Werk ist lizenziert unter einer [Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz](#).

